

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2014. 1

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



MERT A HONVÉDELEM NEMZETI ÜGY...¹

A recenzió a Dr. Lapsánszky András által szerkesztett, 2013 őszén megjelent Közigazgatási Jog – Fejezetek szakigazgatásaink köréből című sorozat első kötetében elhelyezett, honvédelmi igazgatásról szóló részt mutatja be. A bemutatáson túl a szerző üdvözlöli a befoglaló mű által képviselt kezdeményezést és reméli, hogy a hazai állam- és jogtudományi oktatás minden képzőhelyén megjelenik ezzel a honvédelmi igazgatás a jogi oktatásban és vele a hazai szakmai diskurzusban.

• • • • •

2013. október 29-én, kora délután a Magyar Tudományos Akadémia kistermében mutatták be azt az állam- és jogtudományi oktatás és a hazai jogirodalom szempontjából is fordulatot jelentő háromkötetes munkát, melynek főszerkesztője Dr. Lapsánszky András a győri Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszékének vezetője volt, s amelynek megalkotásában és méltatásában az összes hazai közigazgatási jogi tanszék munkatársai részt vettek.

A *Közigazgatási Jog – Fejezetek szakigazgatásaink köréből*² címet viselő három kötetes, tematikusan tagolt munka egy új korszak nyitányaként is felfogható a ténylegesen országos szintű, minden állam- és jogtudományi oktatásban érintett karra kiterjedő közreműködés miatt. Emellett azonban egy olyan szakkönyv(család) született, amely nem fed le ugyan minden szakigazgatási területet, mégis széleskörű és biztos támpontot tud adni a szakigazgatásban dolgozóknak éppúgy, mint azoknak, akik tanulmányaik, vagy épp kutatásaik miatt érintettek e kérdésekben, vagy ezek valamelyikében. A három kötetes opus ugyanis egyszerre tankönyv és szakkönyv, hiszen szövegezése és kialakítása megfelel az oktatásban történő felhasználás követelményeinek, szerkesztése és jegyzetelése pedig a tudományos elvárásoknak.

- 1 A tanulmányban foglaltak kizárólag a szerző személyes álláspontját tükrözik és nem tekinthetők a szerzőt foglalkoztató intézmények hivatalos álláspontjának. A recenzió megírása és a szerző témával kapcsolatos kutatása a TÁMOP-4.2.4.A/2-11/1-2012-0001 azonosító számú Nemzeti Kiválóság Program – Hazai hallgatói, illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése konvergencia program című kiemelt projekt keretében zajlott. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.
- 2 Lapsánszky András (szerk.): Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből I. kötet. A szakigazgatás általános alapjai, nemzetközi összefüggései. Az állami alapfunkciók igazgatása. Budapest: Complex kiadó, 2013. ISBN 978 963 295 315 1

Külön öröm számunkra, hogy e kötetben önálló és valóban terjedelmes fejezetet ölel fel a honvédelmi igazgatás. Hogy ez mennyire meglepő fordulat, azt mi sem szemlélteti jobban, mint az, hogy Prof. Dr. Verebélyi Imre a győri Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájának vezetője a kötet méltatása során külön is kiemelte, hogy félszáz oldalra rúg a honvédelmi igazgatást feldolgozó fejezet. Persze a térszerűség megkívánja annak kiemelését, hogy ezt Verebélyi Professor egyfajta arányossági kritika keretében fejtette ki, amely nézetét tiszteletben tartjuk ugyan, de nem osztozhatunk benne. Ami miatt nem oszthatjuk a megfogalmazott kritikát és ami miatt épp hogy üdvözljük a honvédelmi igazgatás ilyen jellegű megjelentetését a kötetben, az az áttörés, amit jelképez. Ezzel a kötetrel ugyanis reménykedhetünk, hogy új lendületet kap az állam katonai vonatkozású alrendszereivel kapcsolatos állam- és jogtudományi érdektelenség és elhanyagoltság³semlegesítése, vagy legalábbis a mulasztásokból adódó hátrányok ledolgozása a szélesebb szakmai diskurzus tekintetében.

A Magyar Honvédség, a honvédelmi ágazat és különösen ezek jogi kérdéseinek megítélése Magyarországon és a magyar jogirodalomban meglehetősen ambivalensek. Ennek történelmi okait különálló kötetek sorában lehetne vizsgálni, azonban a jogkérdésekre nézve általában elmondható, hogy kritikánk egy részében jelentős szerepet játszik az a körülmény, hogy a honvédelem ügyét a hazai jogtudomány nem kellő komplexitási szinten elemzi, és főleg nem jelentőségéhez⁴ mértén kezeli. A jogi diskurzusban ugyanis, mintha elsikkadnának azok a tények, melyek a honvédelem alkotmányos rendszerben betöltött szerepéből, a valós feladatok sokrétűségéből, azok ellátásából és a békeidőt is átható – védőháló – jellegéből⁵ vagy épp a szövetségi keretekben végzett missziós tevékenységekből és mindezek kapcsolati hozadékából következik.

Értelemszerű, hogy a honvédelmi szervezet méretéből adódó felületes következtetések és a valóságban megjelenő feladatok és kötelezettségek tisztázó összevetése nem jelen munka keretei közé tartozik, azonban kiemelendő, hogy ezt a meglátásunk szerint sok ponton helyt nem álló általános megközelítést és az ebből következő szakmai-tudományos

- 3 Az ebből adódó terminológiai, értelmezési zavarokat, igaz – érthető okokból – csak a közigazgatási aspektusokra fókuszálva, a honvédelmi igazgatásról szóló rész bevezetője kiválóan szemlélteti első gondolatában: „A honvédelmi igazgatás – fogalom, amelyet gyakran a Magyar Honvédség (a továbbiakban: honvédség) által végzett igazgatási tevékenységgel, gyakran a honvédség belső működésének igazgatásával, más megközelítésben pedig az ország honvédelmi felkészítésével hoznak kapcsolatba. Mindegyik megközelítés igaz és mindegyik megközelítés csak részét képezi annak a szerteágazó, a honvédségre és a polgári szervekre, a rendvédelmi szervekre, a közigazgatás intézményrendszerére, a gazdálkodó szervezetekre, és az állampolgárok honvédelmi kötelezettségein keresztül az egész társadalomra kiható szakigazgatási tevékenységnek, amelyet e két szóban foglalnak össze.” (Lakatos László: Honvédelmi igazgatás. In: Lapsánszky i.m. 2013. 199. o.)
- 4 Amit a szerző találó tömörséggel úgy határoz meg, hogy a honvédelmi igazgatás, az amit „össztársadalmi érdekből, össztársadalmi céllal és össztársadalmi közreműködéssel valósítanak meg az arra felhatalmazott, jellemzően államigazgatási és katonai szervek, illetve szervezetek.” (Lakatos László: Honvédelmi igazgatás. In: Lapsánszky i.m. 2013. 199. o.)
- 5 Ezt példázza az Alaptörvény rendkívüli jogrendre vonatkozó feladatszabása, amiből egyértelműen kirajzolódik, hogy a Magyar Honvédség – a külső védelmi feladatok mellett – a belrend végső intézményi garanciája arra az esetre, ha a rendőrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok kapacitásai nem mutatkoznának elégségesnek az adott helyzet kezelésére. Emellett a béke idejű és mindennapos feladatellátásban kiemelendő a Magyar Honvédség katasztrófavédelmi tevékenysége és jelentősége; a légtér folyamatos védelme és felügyelete – a RENEGADE tevékenység elhárítását is beleértve –; valamint példának okáért a tűzszerezeti feladatok ellátása.

elhanyagoltságot nagyban oldani tudja a szóban forgó kötet honvédelmi igazgatásról szóló része, ami a honvédelmi témák általános diskurzus körében lévő polgárjogának visszacsatolásaként is értékelendő.

A honvédelmi igazgatásról szóló részt Dr. Lakatos László nyugállományú vezérőrnagy, a Honvédelmi Minisztérium Tervezési és Koordinációs Főosztályának korábbi vezetője, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem címzetes egyetemi tanára írta, akinek már a személye is jelentős garanciaként jelenik meg a téma feldolgozására nézve. A szerző a hazai tábornoki kar egyik kiváló tagjaként, elismert egyetemi oktatóként és felsőoktatási szakemberként mind gyakorlati, mind elméleti oldalról behatóan ismeri vizsgálat tárgyát. Az ilyen jellegű átfogó, mondhatni életvitelszerű ismeretek azonban veszélyeket is rejtethetnek magukban akkor, amikor a terjedeleme korlátozott és a cél egy oktatási célra is alkalmazható kézikönyv vonatkozó részének a megalkotása. Jelen esetben azonban szó sincs erről a veszélyről, sőt. Azt tapasztalhatja az olvasó, hogy a szerző páratlanul szintetizálja és közvetíti azt a témérdek ismereteket és információt, amit a téma kapcsán elsajátított. Persze a téma maradéktalan, részletező és a döntő részletek teljes spektrumára kiterjedő bemutatása és tudományos analízise nem valósulhatott meg, ez azonban a befoglaló mű jellegéből és a szerzői közösség célkitűzéséből inkább adódik.

Az elvégzett munka értékét jelentősen növeli, hogy az a hazai katonai, illetve honvédelmi jog szakirodalom-története szempontjából is jelentős fordulat,⁶ amiért az olvasóközönség minden klasztere – hallgatói, oktatói, kutatói, szakmai, érdeklődő – egyaránt hálával tartozik a szerzőnek éppúgy, mint a főszerkesztőnek, aki ekkora terjedelemben és ilyen struktúrában helyezte el az első kötet kellős közepén a honvédelmi igazgatásról szóló részt.

A főszerkesztő munkájában külön elismerésre méltó, hogy a honvédelmi igazgatás elhelyezése az első kötetben belül egy jól érthető logikai láncba illeszkedik. Ebben a sorban a Prof. Dr. Patyi András, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem rektora által írt *a rendészeti igazgatás és a rendészeti jog alapjai*, majd a Rózsás Eszter, a Pécsi Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának egyetemi docense által kimunkált *a külföldiek igazgatása és a menekültjog* című részeket követően kap helyet a honvédelmi igazgatás. A legitim fizikai erőszak monopóliumával alapvetően operáló igazgatási ágak feldolgozásában a sort a Christián László, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Karának egyetemi docense által írott *adó- és vámigazgatás* című rész zárja, ami egyúttal átvezetést is jelent az erőszak alapfunkcióként való megjelenésétől távolabb álló igazgatási területek bemutatása felé.

A honvédelmi igazgatást tárgyaló rész ötvenegy oldalban dolgozza fel a vizsgálat tárgyának kérdéseit, illetve a feldolgozáshoz szükséges elméleti alapokat. Az első *Bevezetés a honvédelmi igazgatásba* című fejezet, a honvédelmi igazgatás közigazgatási beágyazottságát és

6 Hiszen a témakörben átfogó és rendszerszintű megközelítésben írott munkák az elmúlt években jelentős számban nem születtek. A téma modern korban született irodalmából mások mellett kiemelhető: Balogh Károly: A magyar katonai közigazgatás kézikönyve. Szeged: Várnay, 1893. Mártonffy Károly: A mai magyar honvédelmi igazgatás. Budapest: Magyar Királyi Állami Nyomda, 1943. Vargyai Gyula: Katonai közigazgatás és kormányzói jogkör. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1971. Zsalakó István, Kiss Zoltán: Magyarország és a védelmi igazgatás rendszere. Budapest: Zrínyi kiadó, 2012.

kapcsolati rendszerét, a nemzeti biztonság, a biztonságpolitika és a honvédelmi igazgatás összefüggéseit, valamint az alapvető fogalmak meghatározását adja meg.

A feldolgozásban az első fejezet fogalmi-elméleti talapzatán rajzolódik ki a *honvédelmi igazgatás és a honvédelem rendszere* című második fejezet, amelyben az olvasó a honvédelem alapelveivel, rendszerével, a nemzeti honvédelem és a szövetségi garanciák kapcsolatával, a NATO és EU tagság honvédelmi igazgatási vonatkozásaival, illetve a honvédelmi igazgatás – ezen belül annak célja, illetve a külső és belső honvédelmi igazgatás elhatárolása – és a katonai közigazgatás tartalmával ismerkedhet meg.⁷

A feldolgozás módszertanában és szemléletében üdvözlendő, hogy a szerző a harmadik fejezetben a *honvédelmi igazgatás jogi szabályozásának történeti fejlődése* cím alatt a kérdés hazai jogtörténeti evolúciójába is betekintést engedett, ezzel segítve a terület, a fogalmak, a rendszerszintű sajátosságok és a különös intézmények megértését. E fejezet külön méltatása azért is indokolt, mert a hazai jogirodalom jelentős adósságokat halmozott fel a katonai kérdések történeti és kortárs kérdésének jogtudományi elemzése körében, amire nézve e fejezet egy nagy időívű, de jó súlyozású és tagoltságú lépést jelent a mulasztások kiegyenlítése felé.

Az alapok széleskörű megadását és felépítését követően aztán a negyedik fejezet bevezeti az olvasót a *honvédelmi igazgatás szervezetrendszere és hatályos szabályozási környezete* cím alatt a kortárs honvédelmi igazgatás alkotmányos szervrendszerébe, a honvédelmi kötelezettségek rendszerébe, valamint a honvédelemben közreműködő szervek hálózatába és ezek honvédelmi igazgatási feladataiba. A hatályos szabályozást vizsgáló fejezetek között azt is mondhatnánk, hogy ez a szerkezeti egység az, amely rendszerszinten mutatja be az olvasónak a hazai honvédelmi igazgatás alkotmányos mátrixát és annak sarokpontjait, megnyitva ezzel az utat a konkrét igazgatási szervezet részletező elemzése felé.

Ennek megfelelően bontja ki az ötödik fejezet az intézményrendszer további kérdéseit a *honvédelmi igazgatás szervezetrendszere, a honvédelmi irányításában vagy igazgatásában jog- és hatáskörrel rendelkező szervek honvédelmi igazgatási feladatai* című fejezettel. A szerző e

7 E tekintetben kiemelt figyelmet kell fordítanunk a külső és belső honvédelmi igazgatás elhatárolására. Ez a felosztás egy olyan – szakirodalmi – koncepcióként tartható számon, amely a védelmi és katonai kérdések további állam- és jogtudományi analízise, illetve a vonatkozó jogi terminológia elemzése, pontosítása, és továbbmunkálása során alapvető igazodási pontként alkalmazható. A szerző a külső honvédelmi igazgatás körébe sorolja „egyrészt a honvédelem során felhasználásra kerülő anyagi eszközök készenléti helyezését, olyan állapotban tartását, amely ahhoz szükséges, hogy háború esetén azonnal igénybe vehetőek legyenek, s a védekezés érdekében felhasználhatóak legyenek, másrészt az államnak a honvédelmi feladatokban potenciálisan részt vevő polgárai katonai szolgálatra való alkalmasság tételét.” (Lakatos László: Honvédelmi igazgatás. In: Lapsánszky i.m. 2013. 211. o.) Leszögezi egyúttal, hogy mindkét feladat már béke idején teljesítendő. Ebben a megközelítésben tehát látható, hogy a honvédelmi igazgatás – és vele a honvédelem jog- és államrendszeri leképezése – megközelíthető abból a nézőpontból, hogy külső viszonyként jelennek meg mindazok, amelyek nem a szűk értelemben vett honvédelmi szervezet relációjában állnak fenn, míg belsőnek az ezzel tartalmilag ellentétben állók. Ez utóbbiakat a szerző – talán túl rövid gondolati íven – a következőképp összegzi: „A hadsereg szervezése, a vezetési és irányítási rendszerének kialakítása és működtetése, a hadsereg működéséhez szükséges személyi és tárgyi feltételek megteremtése során végzett igazgatási feladatokat a szakirodalom a belső honvédelmi igazgatás fogalomkörébe sorolja.” (Lakatos László: Honvédelmi igazgatás. In: Lapsánszky i.m. 2013. 213-214. o.) Kiemeli egyúttal, hogy a belső honvédelmi igazgatás elsősorban a Honvédelmi Minisztérium és az alárendelt szervek által végzett feladatok összességéeként ragadható meg.

helyütt részletezi a honvédelmi igazgatás materiális szervezetrendszerét, a honvédelem központi irányítását, a területi (megyei szintű) igazgatását, illetve a honvédelem helyi (járási és városi szintű) igazgatását, jól áttekintve ezzel a civil szféra és a katonai szféra egymásra utaltságát a honvédelem tekintetében, legyen szó fegyveres fenyegetésről, természeti csapásról, ipari katasztrófáról, vagy bármely más kiterjedt fenyegetésről.

A szerző ezt követően – meglátásunk szerint nagyon találóan – önálló fejezetet helyezett el a *Magyar Honvédség – Magyarország fegyveres ereje* címmel, hogy bemutassa a fegyveres erő szervezetét, majd igazgatási feladatrendszerét és ezek útján azon sajátosságait, amelyek a honvédelmi igazgatás „civil” rezsimjétől elkülönítik.

A honvédelmi igazgatásról szóló hiánypótló munkát végül a *honvédelmi igazgatás és a különleges jogrend kapcsolata* című hetedik fejezet zárja, amely a munka logikai szerkezetét megfelelően lezárja a különleges jogrendi körülményekre és sajátosságokra történő kitekintéssel, ami egyúttal – elvi éllel – tovább hangsúlyozza a honvédelmi igazgatás és általában a honvédelem jelentőségét egy olyan korszakban, ahol ugyan nem a közvetlen háborúskodás veszélyzónájában éljük mindennapjainkat, de a fokozott terrorveszély, illetve a természeti és ipari rizikófaktorok hatása alatt kiemelt fontosságú a honvédelmifeladatellátás megfelelő, összehangolt és széleskörű szervezése és biztosítása.

Összességében azt mondhatjuk, hogy a teljes hazai jogászközösség hálája illetheti a szerzőt és a főszerkesztőt egyaránt, hogy egy a jövő jogi- és igazgatási szakember-nemzedékei számára – a részeken belüli szerkezeti felépítés és a tudományos igényesség révén a jogszabályváltozások után is – méltán hasznos és ajánlatos szakkönyv családban a honvédelmi igazgatást is megjelenítették.

Külön méltatandó, hogy a honvédelmi igazgatásról szóló rész a közigazgatási vonatkozásoknál mindvégig megmaradva lehetőséget teremt az olvasónak, hogy a legszükségesebb alapokat egy helyen ismerhesse meg e szakigazgatási terület megértéséhez, beleértve annak elméleti, biztonságpolitikai és történeti alapjait egyaránt.

Ami ezt követően – a haszonnal történő forgatáson és az oktatásba történő bevonáson túl – a hazai szakmai közönségre vár, az meglátásunk szerint a megjelenéssel képviselt szellemi indítóhatás kiteljesítése, vagyis a kérdés további, kiterjedt és szerteágazó vizsgálata, amivel az állam- és jogtudományok területén kibonthatóvá válnak mindazok a jelen műben a kontextusba helyezés általános szintjén megjelenő részterületek és részkérdések, melyek megfelelő analízise biztosan a hazai jogtudomány javát szolgálná.